

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kontrak untuk pekerjaan publik antara pemerintah dengan sektor swasta/privat merupakan bisnis dengan ukuran yang sangat besar. Mulai dari proyek-proyek infrastruktur seperti jalan dan jembatan, bangunan dan peralatan kantor, hingga pembelian barang dan jasa untuk kantor pemerintah. Bahkan sektor publik merupakan salah satu pembelian barang dan jasa yang terbesar dalam perekonomian suatu negara (OECD, 2007).

Dengan ukuran yang sedemikian besar, aturan dan prosedur pengadaan publik tidak mencerminkan pencegahan yang efektif terhadap aktivitas suap. Aturan dan prosedur pengadaan publik yang tidak efektif tersebut memberikan kesempatan yang besar bagi praktek suap. Selain itu proses pengadaan berupa rangkaian kegiatan perencanaan pengadaan, undangan untuk mengikuti penawaran, prakualifikasi, evaluasi penawaran, pascakualifikasi, penandatanganan kontrak, serta pelaksanaan kontrak, sangat rentan dengan korupsi (OECD, 2007).

Menyikapi hal tersebut, selama beberapa tahun terakhir ini implementasi pengadaan secara elektronik (*electronic procurement*) mengalami peningkatan yang sangat pesat. Pengadaan secara elektronik diharapkan akan meminimalisasi diskresi dan selera pribadi dalam proses pengambilan keputusan pada pengadaan publik, sejalan dengan teknologi berbasis internet yang meminimalisasi kontak fisik antara pengambil keputusan dengan para penyedia barang. Hal ini sangat

membantu dalam menjaga akuntabilitas dalam proses pengadaan. Pengadaan secara elektronik juga diharapkan mampu menyediakan informasi *real-time* dalam setiap tahapan pengadaan secara transparan (Pani dan Hamid Agrahari, 2007).

Secara global, semakin banyak pemerintah yang mengadopsi teknologi baru untuk pengadaan publik dalam upaya meraih keuntungan yang sudah dirasakan oleh entitas bisnis melalui pengadaan secara elektronik. Pengadaan secara elektronik diharapkan membantu meningkatkan proses bisnis dengan mengurangi *transaction cost*, serta menghasilkan keputusan yang lebih baik (Panayiotou, 2004).

Singer (2009) menyatakan bahwa pengadaan secara elektronik bertujuan:

1. Memberikan sinyal transparansi, di mana transaksi antara penyedia barang/jasa dengan pemerintah menjadi lebih terbuka.
2. Mengurangi biaya administrasi melalui peningkatan proses pengadaan.
3. Mengurangi harga pembelian, sejalan dengan proses yang lebih efisien serta melibatkan calon penyedia barang/jasa dalam jumlah yang lebih besar.

Di Indonesia, pengembangan pengadaan secara elektronik diungkap dalam *International Conference on e-Procurement* tahun 2006, sesuai *proceeding* yang diterbitkan *United Nation*. Dimulai pada tahun 2001, Pemerintah Indonesia mencanangkan 3 agenda utama reformasi pengadaan, di mana di dalamnya termasuk memprakarsai pembangunan pengadaan secara elektronik dan mengimplementasikannya sesegera mungkin. Hasilnya adalah *launching* pengadaan pemerintah secara elektronik pada tahun 2003. Namun proses pengembangan tersebut masih terkendala oleh ketiadaan aturan formal,

keterbatasan infrastruktur teknologi, serta keterbatasan pengetahuan di bidang informasi teknologi.

Selanjutnya berdasarkan Instruksi Presiden RI Nomor 5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009, Pemerintah mencanangkan penyempurnaan sistem pengadaan secara elektronik dengan target operasional di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Keuangan serta 5 pemerintah provinsi, dan secara bertahap diimplementasikan pada seluruh unit organisasi pemerintah pusat maupun daerah.

Berdasarkan evaluasi terhadap implementasi pengadaan secara elektronik pada Pemerintah Kota Surabaya (KPK 2007^b), sistem pengadaan secara elektronik menghasilkan dampak makro, antara lain:

1. Terjadinya efisiensi dalam penggunaan anggaran, melalui penghematan realisasi harga pengadaan, penghematan harga perolehan sendiri, serta penghematan biaya pengumuman lelang dan pemenang lelang, bila dibandingkan dengan proses pengadaan secara konvensional.
2. Jangka waktu pengadaan yang lebih cepat dibandingkan pengadaan secara konvensional.
3. Persaingan yang sehat antar pelaku usaha.

Manfaat tersebut terjadi karena pengadaan secara elektronik merupakan salah satu pendekatan terbaik dalam mencegah korupsi pada proses pengadaan barang/jasa pemerintah dengan karakteristik mengurangi peluang terjadinya kontak langsung antara panitia pengadaan dengan penyedia barang/jasa, transparansi proses, efisiensi waktu dan biaya, serta kemudahan dalam

pertanggungjawaban keuangan. Selain itu, Djan Farid (2008) mengungkapkan bahwa pengadaan secara elektronik mempercepat penyerapan anggaran.

Tabel 1.1.
Progress e-Procurement di Indonesia s.d 2011

| No | Provinsi | Jumlah Paket e-Procurement | | |
|-----------|----------------------|----------------------------|------------|--------------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 |
| 1 | Aceh | 14 | 64 | 265 |
| 2 | Bali | 2 | 253 | 401 |
| 3 | Bangka Belitung | 4 | 26 | 312 |
| 4 | Banten | 0 | 63 | 605 |
| 5 | Bengkulu | 0 | 0 | 0 |
| 6 | DI Yogyakarta | 77 | 213 | 582 |
| 7 | DKI Jakarta | 49 | 955 | 5.711 |
| 8 | Gorontalo | 82 | 200 | 190 |
| 9 | Jambi | 0 | 1 | 52 |
| 10 | Jawa Barat | 80 | 1.272 | 4.446 |
| 11 | Jawa Tengah | 2 | 321 | 1.660 |
| 12 | Jawa Timur | 73 | 277 | 797 |
| 13 | Kalimantan Barat | 0 | 7 | 31 |
| 14 | Kalimantan Selatan | 19 | 287 | 3.852 |
| 15 | Kalimantan Tengah | 13 | 154 | 743 |
| 16 | Kalimantan Timur | 4 | 217 | 756 |
| 17 | Kepulauan Riau | 55 | 560 | 400 |
| 18 | Lampung | 0 | 26 | 67 |
| 19 | Maluku | 0 | 0 | 0 |
| 20 | Maluku Utara | 0 | 0 | 28 |
| 21 | Nusat Tenggara Barat | 1 | 15 | 70 |
| 22 | Nusa Tenggara Timur | 0 | 0 | 10 |
| 23 | Papua | 0 | 19 | 35 |
| 24 | Papua Barat | 0 | 0 | 0 |
| 25 | Riau | 10 | 220 | 352 |
| 26 | Sulawesi Barat | 0 | 0 | 0 |
| 27 | Sulawesi Selatan | 7 | 351 | 507 |
| 28 | Sulawesi Tengah | 0 | 0 | 8 |
| 29 | Sulawesi Tenggara | 0 | 0 | 0 |
| 30 | Sulawesi Utara | 0 | 0 | 0 |
| 31 | Sumatera Barat | 4 | 202 | 704 |
| 32 | Sumatera Selatan | 0 | 6 | 314 |
| 33 | Sumatera Utara | 29 | 56 | 195 |

Sumber : <http://portal.pengadaannasional-bappenas.go.id/index.php/statistik-lelang>, diakses pada 13 Januari 2012, diolah.

Hingga akhir tahun 2011, perkembangan implementasi pengadaan secara elektronik di Indonesia untuk pengadaan publik tergambar pada Tabel 1.1. Dari tabel tersebut diketahui bahwa implementasi pengadaan secara elektronik di wilayah Provinsi Jawa Tengah cukup berkembang, terlihat dari jumlah paket lelang secara elektronik yang terus meningkat dari tahun ke tahun.

Namun demikian, bila ditinjau dari persentase nilai anggaran belanja barang dan jasa serta belanja modal sebagaimana terlihat di Tabel 1.2, pemerintah daerah di wilayah Provinsi Jawa Tengah belum optimal dalam mengembangkan pengadaan secara elektronik. Dari 36 pemerintah provinsi/kabupaten/kota di wilayah Provinsi Jawa Tengah, pada tahun anggaran 2011 tidak ada satupun pemerintah daerah yang telah melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa untuk jenis belanja barang/jasa dan belanja modalnya di atas 50%. Hanya Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Kabupaten Banyumas, Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dan Pemerintah Kota Tegal yang telah melaksanakan pengadaan secara elektronik mencapai di atas 20% dari total nilai anggaran belanja barang/jasa dan belanja modalnya. Sedangkan pemerintah daerah lainnya hanya mencapai di bawah 20%, bahkan beberapa pemerintah daerah belum melaksanakan pengadaan secara elektronik sama sekali.

1.2. Rumusan Masalah

Penggunaan informasi teknologi dalam kegiatan pengadaan barang/jasa oleh pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi, antara lain mencakup efisiensi waktu dan anggaran serta menumbuhkan persaingan sehat dalam upaya mengurangi *transaction cost* dalam proses pengadaan.

Tabel 1.2.
Persentase e-Procurement terhadap Total Belanja Barang/Jasa dan
Belanja Modal pada Pemerintah Daerah se-Jawa Tengah

| No | Pemerintah Daerah | e-Procurement 2011 | | % dari Anggaran Belanja Barang/Jasa & Belanja Modal |
|----|----------------------|---------------------|-----------------------------|---|
| | | Paket | Nilai Pagu (juta rupiah) | |
| 1 | Provinsi Jawa Tengah | 489 | 567,745 | 28.09 |
| 2 | Kab. Kendal | Data tidak tersedia | | |
| 3 | Kab. Pati | Data tidak tersedia | | |
| 4 | Kab. Banjarnegara | 26 | 20,727 | 6.65 |
| 5 | Kab. Banyumas | 121 | 96,469 | 20.49 |
| 6 | Kab. Batang | 11 | 8,730 | 5.32 |
| 7 | Kab. Blora | Data tidak tersedia | | |
| 8 | Kab. Brebes | 143 | 85,747 | 17.21 |
| 9 | Kab. Boyolali | 10 | 20,284 | 7.28 |
| 10 | Kab. Cilacap | 12 | 7,695 | 2.08 |
| 11 | Kab. Demak | 0 | - | 0.00 |
| 12 | Kab. Grobogan | 1 | 1,900 | 0.51 |
| 13 | Kab. Jepara | 14 | 12,165 | 3.42 |
| 14 | Kab. Karanganyar | 110 | 40,667 | 26.80 |
| 15 | Kab. Kebumen | 37 | 43,585 | 15.67 |
| 16 | Kab. Klaten | 11 | 27,091 | 8.87 |
| 17 | Kab. Kudus | 1 | 2,401 | 0.70 |
| 18 | Kab. Magelang | Data tidak tersedia | | |
| 19 | Kab. Pekalongan | 23 | 9,167 | 4.35 |
| 20 | Kab. Pemasang | 21 | 3,229 | 15.06 |
| 21 | Kab. Purworejo | 32 | 8,430 | 3.65 |
| 22 | Kab. Rembang | 2 | 8,430 | 3.48 |
| 23 | Kab. Purbalingga | 0 | - | 0.00 |
| 24 | Kab. Semarang | 5 | 2,536 | 0.92 |
| 25 | Kab. Sragen | 5 | 3,311 | 1.37 |
| 26 | Kab. Sukoharjo | 10 | 20,326 | 7.88 |
| 27 | Kab. Tegal | 2 | 8,911 | 2.61 |
| 28 | Kab. Temanggung | 5 | 8,027 | 5.61 |
| 29 | Kab. Wonogiri | 0 | - | 0.00 |
| 30 | Kab. Wonosobo | 0 | - | 0.00 |
| 31 | Kota Magelang | 2 | 361 | 0.24 |
| 32 | Kota Pekalongan | 2 | 3,173 | 1.79 |
| 33 | Kota Salatiga | 0 | - | 0.00 |
| 34 | Kota Semarang | 36 | 25,220 | 2.99 |
| 35 | Kota Surakarta | 1 | 2,082 | 0.54 |
| 36 | Kota Tegal | 42 | 85,925 | 39.06 |

Sumber : Statistik Keuangan Daerah-Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan & <http://portal.pengadaannasional-bappenas.go.id/index.php/statistik-lelang>, diakses pada 13 Januari 2012, diolah.

Namun seringkali keberhasilan mencapai tujuan dalam implementasi teknologi sangat tergantung pada kesediaan untuk menerima (*willingness to accept*) dan kesediaan untuk menggunakan (*willingness to use*) terhadap teknologi baru tersebut (Davis, 1989^a). Dengan demikian diperlukan studi untuk memahami mengapa seseorang menerima atau menolak implementasi penggunaan informasi teknologi seperti penggunaan sistem pengadaan secara elektronik ini (Davis, 1989^b).

Selain itu, untuk memastikan bahwa pengadaan secara elektronik dapat berjalan dengan baik diperlukan strategi implementasi yang terkait dengan tujuan kebijakan yang jelas (Coulthard dan Tanya Castleman, 2001).

Dengan mempertimbangkan kondisi pada Tabel 1.2, manfaat yang dapat diperoleh melalui penerapan pengadaan secara elektronik dalam pengadaan barang/jasa oleh instansi pemerintah, serta perlunya kesediaan untuk menerima (*willingness to accept*) dari pengguna untuk keberhasilan penerapan pengadaan secara elektronik, maka masalah dalam penelitian ini adalah: “Belum optimalnya implementasi pengadaan secara elektronik dalam pengadaan barang/jasa untuk kepentingan publik pada pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah”.

Dari rumusan masalah di atas, pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) a. Faktor apa saja yang menyebabkan penerimaan pengguna (*user acceptance*) terhadap sistem pengadaan secara elektronik oleh pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah?
- b. Apa yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah untuk meningkatkan penerimaan pengguna (*user acceptance*)

terhadap sistem pengadaan secara elektronik?

- 2) Strategi apa yang perlu dilakukan untuk mendorong pengembangan pengadaan secara elektronik oleh pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah?

1.3. Tujuan dan Manfaat Hasil Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengeksplorasi pengalaman yang dirasakan pengguna mengenai faktor yang mendorong penerimaan terhadap penggunaan teknologi dalam kegiatan pengadaan sektor publik berupa pengadaan secara elektronik.
- 2) Menentukan langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah di Jawa Tengah untuk meningkatkan penerimaan terhadap pengadaan secara elektronik.
- 3) Merumuskan strategi untuk pengembangan pengadaan secara elektronik oleh pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah.

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat berupa masukan bagi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah dalam merumuskan strategi penerapan pengadaan secara elektronik untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa tujuan penerapannya dapat diwujudkan.